U 55/2021 vp Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2018/842/EU sitovista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030 ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi (taakanjakoasetus) muuttamisesta. Talousvaliokunta, 27.10.2021

Suomen ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, Kristiina Regina, sihteeristö Marianne Leino & Sally Weaver

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksessa esitetään päivitys taakanjakoasetuksen osalta. Tämä sisältää jäsenmaakohtaisten tavoitteiden noston, jotta -55 % nettopäästöjen vähennys saavutetaan. Suomelle tavoite on -50 % verrattuna vuoden 2005 päästötasoon. Muiden maiden vähennystavoitteet vaihtelevat -10 % ja -50 % välillä. Ruotsilla, Ranskalla, Saksalla ja Luxembourgilla on sama tavoite kuin Suomella. Taakanjakosektorilla tavoitteet muodostetaan vuosittaisiksi päästökiintiöiksi, jotka uudistetaan vuosille 2023-2030 osalta (nojautuen vuosiin 2006, 2016 ja 2018), vuosien 2021-2022 jäädessä ennalleen. Vuonna 2025 tehdään tarkistus vuosien 2021-2023 päästötilastojen perusteella, jotta tavoitepolku vuosille 2026-2030 on sopiva huomioiden koronapandemian mahdollisesti aiheuttamat tilapäiset muutokset.

Lisäksi taakanjakoasetuksessa muutetaan joustoihin liittyviä sääntöjä. Käytettävissä oleva kertaluontoinen päästöoikeuksien siirto päästökaupasta taakanjakosektorille säilyy samana Suomelle (0,7 milj. päästöoikeutta eli 0,7 Mt päästöjä). Jouston määrä, jota voi käyttää taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseen, on enintään kaksi prosenttia vuoden 2005 taakanjakosektorin päästöistä.

Jäsenvaltiot voisivat taakanjakoasetuksen uudistamisen jälkeenkin käyttää voimassa olevan asetuksen mukaan asetuksessa määritellyn enimmäismäärän maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous, eli ns. LULUCF-sektorin poistoyksiköitä (nielusta) kattamaan taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitetta. Komission ehdottamassa uudessa asetuksessa tämä LULUCF-jousto jaetaan kuitenkin kahteen viisivuotisjaksoon, joille kummallekin on käytössä 50 prosenttia kokonaisjouston määrästä. Tällä komissio pyrkii varmistamaan, ettei päästövähennystoimenpiteitä tarpeettomasti viivytellä. Jokaiselle jäsenvaltiolle määriteltäisiin taakanjakoa koskevassa asetuksessa enimmäismäärä LULUCF-jouston käytölle, niin että EU:n ilmastolain mukaisesti LULUCF:n nielun maksimikontribuutio –55 prosentin nettopäästövähennykseen rajataan 225 Mt CO_2-ekvivalenttia. Komission mukaan jäsenvaltioiden luvut on määritelty sen perusteella kuinka suurta osaa maatalouden päästöt edustavat koko taakanjakosektorin päästöistä.

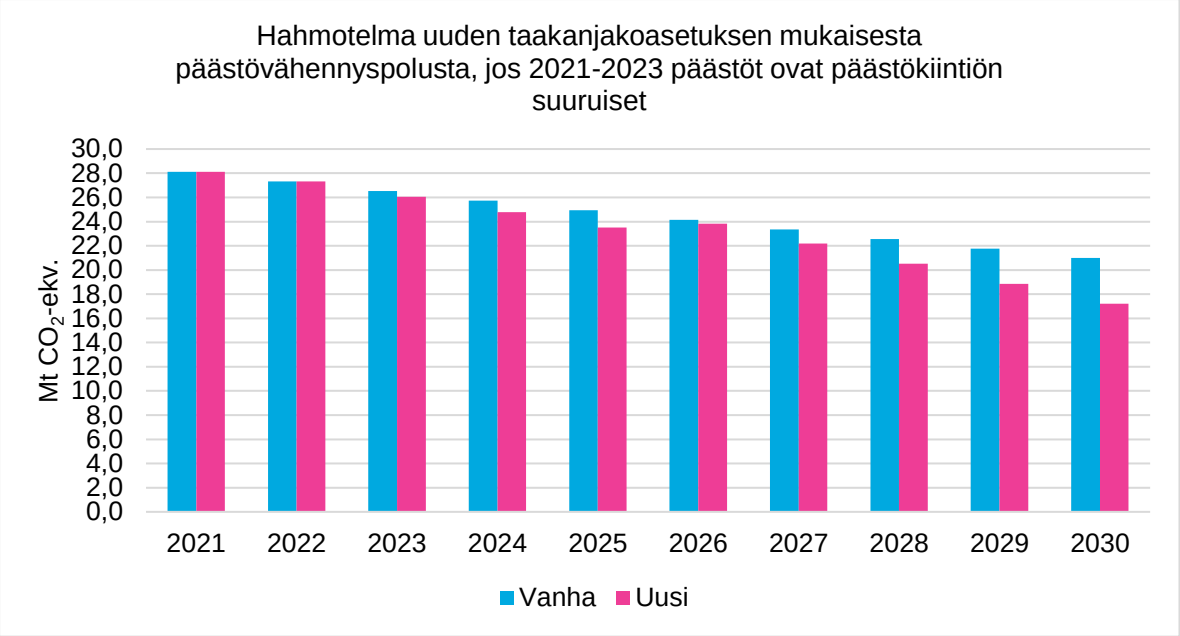
Lisäksi ehdotetaan uuden vapaaehtoisen joustomekanismin perustamista, johon jäsenmaat voivat halutessaan liittyä ja tallettaa oman jäsenmaakohtaisen tavoitteensa ylittäviä poistoyksiköitä. Tästä reservistä joustoa voitaisiin käyttää joko jäsenmaakohtaisen taakanjakomekanismin tai LULUCF-tavoitteiden saavuttamiseen. Jäsenmaille jouston hyödyntäminen taakanjakosektorin velvoitteen kattamiseen edellyttää LULUCF-sektorille asetetun jäsenmaakohtaisen velvoitteen ylittämistä. Tämänkin jouston reunaehtona on lisäksi, että LULUCF-sektorin nielua voidaan huomioida EU:n nettopäästövähennystavoitteessa maksimissaan 225 Mt CO_2 -ekv.

Ilmastopaneelin näkemykset

Tavoitteista

On totta, että kustannustehokkaampaa EU:n ilmastopolitiikkaa olisi ollut suunnata vielä suurempi osa päästövähennyksiä päästökaupan puolelle – nyt komission ehdottama jyvitys on 61 prosenttia päästökauppaan, 39 prosenttia taakanjakosektorille. Toisaalta on huomattava, että ehdotettu -50 prosentin päästövähennysvelvoite kirittää merkittävästi Suomen taakanjakosektorin ilmastotoimia, mikä auttaa saavuttamaan myös kansallisen nettonollatavoitteen vuonna 2035. Arvioiden[1] mukaan nykytoimien valossa edes nykyistä taakanjakosektorin 39 prosentin kansallista päästövähennystavoitetta vuodelle 2030 ei välttämättä saavutettaisi. –50 % päästövähennysten saavuttaminen taakanjakosektorilla Suomessa on kuitenkin mahdollista toimia lisäämällä. Ilmastopaneeli toimitti syksyn budjettiriiheen joukon politiikkaehdotuksia, joilla Suomi voisi saavuttaa –50 % tavoitteen taakanjakosektorilla - ilman maankäyttösektorin epävarmoja joustoja.[2] Kokonaisuudessaan Suomessa on vähennettävä päästöjä 60 % vuoteen 2030 mennessä, jotta Suomi voisi saavuttaa hiilineuraalisuustavoitteensa ja globaalisti oikeudenmukaisen osuuden päästöjen vähentämisestä.[3]

Suomen olisi tärkeää varmistaa, että se pysyy taakanjakoasetuksen edellyttämällä lineaarisella päästövähennyspolulla (ks. kuva 1), sillä mikäli polulta poiketaan, ylitetty määrä kerrotaan kertoimella 1,08 ja tämä lisätään seuraavan vuoden päästöihin. Suomen kannattaisi siis tehdä nopeasti edullisimmat päästövähennystoimet, jotta syntyy puskuria, jota voidaan tarvittaessa käyttää, mikäli päästövähennykset osoittautuvat haastavammiksi viimeisinä vuosina.



Kuva 1: Hahmotelma uuden taakanjakoasetuksen mukaisesta päästövähennyspolusta, jos 2021-2023 päästöt ovat päästökiintiön suuruiset. Lähde: Ilmastopaneelin sihteeristön laskelma.

Kuvalla 1 Ilmastopaneeli havainnollistaa komission Suomelle kaavailemaa taakanjakoasetuksen mukaista päästövähennyspolkua. Kuvassa oletetaan, että vuosien 2021-2023 päästöt olisivat päästökiintiön suuruiset. Polussa näkyvä tason nousu vuonna 2026 johtuu siitä, että vuodesta 2026 lähtevän lineaarisen vähennyspolun alkupiste on vuosien 2023-2025 keskiarvo.

---

[1] HIISI-WEM-skenaario: Energiajärjestelmän ja kasvihuonekaasupäästöjen kehitykset, kuva 23 https://www.hiisi2035.fi/wp-content/uploads/2021/07/HiisiWEM-9-7-2021.pdf

[2] Suomen ilmastopaneeli, 2021. *Ilmastopolitiikka, hiilineutraaliustavoite ja budjettiriihi 2021 – ajatuksia ja ehdotuksia.* Suomen ilmastopaneelin muistio. Saatavissa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/09/Budjettiriihi-ja-ilmastopolitiikka_ilmastopaneelin-muistio.pdf

[3] Ks. Lisää Suomen ilmastopaneeli, 2021. Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2021.

Joustoista

One-off –jouston kasvattaminen on kaksiteräinen miekka. Toisaalta joustojen kasvattaminen on perusteltua maissa, joilla on korkeat päästövähennystavoitteet ja joissa päästökaupan avulla on saavutettavissa kustannustehokkaampia päästövähennyksiä. Toisaalta pidemmällä aikavälillä joustojen lisääminen saattaa hidastaa päästövähennystoimia taakanjakosektorilla. Näiden vastakkaisten vaikutusten tarkempi analyysi olisi ollut tarpeen Suomen kantaa muodostettaessa. Esimerkiksi Suomessa hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen voisi vaarantua joustoja lisäämällä.

LULUCF-puolelta saatavien joustojen määrä Suomelle taakanjakosektorin päästöjen kompensointiin on kyseenalaista, koska ei ole varmuutta, että Suomi pystyy täyttämään LULUCF-sektorin tavoitteet ilman joustoja ja mahdollisia erikseen ostettavia maankäyttösektorin nieluyksiköitä. Ilmastopaneeli katsoo, että joustojen olemassaolo voi kuitenkin edistää nielujen kasvattamista ja kustannustehokkaiden ratkaisujen syntymistä EU:ssa.

Suomen kannalta tärkeintä on se, että löydetään taakanjakosektorilta tarvittavat päästövähennystoimet luottamatta liikaa mahdollisesti käytettävissä oleviin joustoihin.

Muiden ohjauskeinojen kytköksistä taakanjakoasetukseen

Uusi päästökauppa. Komission ehdotuksen mukaan, liikenne ja lämpö säilyvät myös taakanjakoasetuksen piirissä, vaikka niille tulisi myös päästökauppa. Tästä uudesta päästökaupasta ei säädetä ESR-asetuksessa, vaan se on osa ETS-uudistusta. Päästökaupan laajentaminen liikenteeseen ja rakennusten lämmitykseen vaatii vielä yksityiskohtien lähempää tarkastelua. Lähtökohtaisesti oletettavaa kuitenkin on, että suuren taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen saaneiden maiden on pakko rakentaa päällekkäistä ohjausta liikenteelle, koska EU-tason liikenteen ja lämmityksen päästökauppaa ei pystyttäne mitoittamaan kovan päästövähennystavoitteen maiden mukaan. On epävarmaa, kuinka paljon apua kaavailtu päästökauppa toisi Suomen omien liikenteen ja lämmityksen päästöjen vähentämiseen, mutta todennäköistä on, ettei se riitä ajamaan päästövähennyksiä tarpeeksi tehokkaasti, jotta kansalliset ja taakanjakosektorin tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Suomen ei tule näiden EU:n politiikkatoimien myötä lopettaa omien kansallisten taakanjakosektorin politiikkatoimien valmistelua ja käyttöönottoa. Myös liikenteen (ja mahdollisesti lämmityksen) kansallisen päästökaupan valmistelu tarvittaessa käyttöönotettavaksi ja yhteensovittaminen EU:n ohjauskeinojen kanssa on tarpeen.

Ilmastopaneelin alustavien tarkastelujen valossa kansallinen tieliikenteen päästökauppa on toteuttavissa kustannustehokkaasti, ja niin että päästöjä saataisiin sen avulla leikatuksi 1 Mt CO_2-ekv. luokkaa vuoteen 2035 mennessä. Liikenteen päästökauppa toimii juuri ilmastoperusteisen päästökaton takia selkeämmin kuin liikennepolttonesteiden veroinstrumentti. Lisäksi sen päästökatto voidaan virittää joko etu- tai jälkipainotteisesti tai lineaarisena vähennyspolkuna. Jälkipainotteisuus laskee kustannuksia, sillä sähköistä ja energiatehokkaampaa liikennettä ehtii tulla markkinoille, jolloin sopeutumiskustannukset laskevat.

Maatalouden kokonaispäästöt hajautuvat EU:n päästölaskennassa kolmeen sektoriin: energiasektoriin, maankäyttöön ja ns. maataloussektoriin. Näistä maataloussektorin päästöt koostuvat enimmäkseen lannoitteiden käytöstä ja turpeen hajoamisesta johtuvista typpioksiduulipäästöistä (N_2O) sekä kotieläinten metaanipäästöistä (CH_4). Peltojen hiilidioksidipäästöt luetaan maankäyttösektorille ja työkoneiden ja muun energian käyttö energiasektorille. Metaanin ja typpioksiduulin vähentäminen on tärkeässä asemaassa taakanjakosektorin päästöjen vähentämisessä (päästöjen määrä oli noin 6,6 Mt vuonna 2019). Näillä päästöillä on yhteys myös viljeltyyn pinta-alaan: jos pinta-ala kasvaa, N2O-päästöjen määrä kasvaa tältä pinta-alalta - ja toisinpäin, jos pinta-ala laskee, myös nämä taakanjakosektorin päästöt vähenevät tältä alalta. Turvemaista syntyvien päästöjen vähennyspotentiaali on 8 Mt CO_2-ekv., ja niiden vähentäminen sekä voimistaa LULUCF-nettonielua että vähentää taakanjakosektorille tulevia päästöjä.

On välttämätöntä löytää hyviä toimia maataloussektorin päästövähennysten aikaansaamiseksi, jotta taakanjakosektorin tavoitteet täytetään. Maataloussektorin tarvittavat päästövähennykset voidaan saavuttaa tukemalla maatalouden rakennemuutosta ruokatottumusten muuttuessa kasvisperäisemmäksi ja vahvistamalla maatalouteen soveltuvia markkinaehtoisia kannustimia: edistämään märehtijöille markkinoilla tarjotun rehun koostumusta vähäpäästöisemmäksi sekä luomalla positiivisia kannustimia, joilla vähennetään turvepeltojen päästöjä etenkin kosteikkoviljelyllä.